



## Protection juridique inadéquate dans le cadre de l'émission d'un avertissement de la police pour harcèlement

Dans son arrêt de chambre<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Giuliano Germano c. Italie](#) (requête n° 10794/12), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

**violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne un avertissement (*ammonimento*) qui avait été adressé en 2009 à M. Germano à la demande de son épouse qui venait de le quitter et se disait victime de harcèlement et d'intimidations de sa part. L'avertissement enjoignait au requérant d'obéir à la loi et de ne pas réitérer ce comportement, et il était précisé que tout manquement aux obligations énoncées dans l'avertissement pourrait exposer l'intéressé à des poursuites pour harcèlement même en l'absence de plainte pénale et déclencherait l'application automatique d'une circonstance aggravante en cas de condamnation. Le requérant fit appel de cette mesure, sans succès.

En particulier, la Cour constate, premièrement, que les autorités nationales ont manqué à leur obligation de fournir des motifs pertinents et suffisants propres à justifier la mesure, deuxièmement, que compte tenu de la manière dont le Conseil d'État a procédé au contrôle dans cette affaire, les garanties que celui-ci aurait pu offrir étaient limitées, et, troisièmement, que M. Germano a été exclu du processus décisionnel dans une mesure significative sans qu'il ait été prouvé que l'urgence de la situation rendait pareille exclusion nécessaire. En résumé, les autorités nationales n'ont pas offert à M. Germano la protection juridique à laquelle il avait droit pour se prémunir contre les abus. L'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de sa vie privée et familiale ne pouvait donc passer pour « nécessaire dans une société démocratique ».

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

### Principaux faits

Le requérant, Giuliano Germano, est un ressortissant italien né en 1956 et résidant à Savone (Italie).

En mai 2009, l'épouse de M. Germano quitta le domicile familial avec leur fille de sept ans. Trois jours plus tard, elle déposa une plainte pénale contre son mari, accusant celui-ci de lui avoir infligé des mauvais traitements la nuit de son départ (quelques années plus tard, elle retira sa plainte). En novembre 2009, elle fit un signalement le concernant, alléguant qu'il l'avait harcelée, ainsi que la baby-sitter de sa fille et certains amis, par téléphone et SMS. L'accusant de chercher à contrôler sa vie privée, de l'isoler et de l'intimider, elle demandait que lui fût notifié un avertissement.

La police ouvrit une enquête et recueillit dix-sept dépositions de personnes citées dans la plainte. Trois personnes corroborèrent en partie la version des faits donnée par M<sup>me</sup> Germano, tandis que quatorze la réfutèrent. Néanmoins, compte tenu des circonstances et du fait que M. Germano était pénalement poursuivi pour coups et blessures, la police lui adressa un avertissement, dans lequel elle lui enjoignait

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

d'obéir à la loi et de ne pas réitérer le type de comportement qui avait conduit à l'émission de l'avertissement, et elle lui indiquait que tout manquement conduirait automatiquement à l'ouverture de poursuites pour harcèlement et que la peine qui lui serait éventuellement infligée serait plus lourde du fait de l'application automatique d'une circonstance aggravante à raison de l'avertissement émis à son encontre.

M. Germano contesta cette mesure. Il affirmait ne pas avoir été informé qu'une demande d'avertissement avait été introduite le concernant et, par conséquent, ne pas avoir été autorisé à donner sa version des faits. Il soutenait en outre que l'avertissement n'était pas motivé, que les investigations menées par la police étaient entachées d'erreurs et que les conditions fixées par la loi concernant l'émission de l'avertissement n'étaient pas réunies. Il soulevait en outre la question de la constitutionnalité de la loi en question, arguant qu'elle était contraire au principe du contradictoire, aux droits de la défense et au principe de l'égalité des armes. Il demandait également réparation du préjudice qu'il disait avoir subi.

Le tribunal rejeta sa demande de sursis à l'exécution de l'avertissement pendant la durée de l'instance d'appel mais, dans son arrêt du 30 septembre 2010, il conclut à la violation des droits de participation et de la défense de M. Germano. Il annula l'avertissement de la police mais rejeta la demande d'indemnisation.

Le ministère de l'Intérieur saisit le Conseil d'État, arguant que le tribunal de première instance n'avait pas tenu compte de l'urgence de la procédure, dont le but était de prévenir un cas de harcèlement, et que la participation de M. Germano à la procédure administrative n'aurait rien changé à l'issue de celle-ci, la demande de son épouse ayant été jugée fondée par la police locale.

Dans son arrêt du 19 juillet 2011, le Conseil d'État accueillit le recours du ministère et confirma l'avertissement de la police. Admettant que cela signifiait que M. Germano pouvait être poursuivi pour harcèlement même en l'absence de plainte pénale et que l'application automatique d'une circonstance aggravante serait déclenchée en cas de condamnation, il estimait que cette mesure visait à protéger l'épouse de l'intéressé contre un dommage potentiellement grave et irréparable. Il considérait donc que le fait que M. Germano n'ait pas été prévenu en amont de la procédure administrative et n'ait pas eu la possibilité d'être entendu n'avait pas emporté violation de ses droits de participation. Il estimait quoi qu'il en soit que l'intéressé aurait pu obtenir un réexamen complet de la décision s'il avait en avait directement fait la demande à l'autorité de police ou avait saisi le préfet au niveau local. Il relevait en outre que l'avertissement n'était dénué ni de motivation ni de fondement, les investigations menées par la police ayant mis en évidence le comportement insultant et intimidant de M. Germano à l'égard de son épouse.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 8 (droit au respect de la vie privée, professionnelle et familiale) et 6 § 1 (droit à un procès équitable), M. Germano alléguait, premièrement, que la loi régissant les avertissements en cause n'était pas suffisamment claire pour lui permettre de comprendre quel comportement de sa part pouvait conduire à l'adoption d'une telle mesure ou quel comportement il devait avoir une fois pareille mesure adoptée, deuxièmement, que la loi en question ne prévoyait pas de garanties procédurales suffisantes puisqu'il n'avait pas été entendu dans le cadre du processus décisionnel, troisièmement, que la mesure n'avait pas été suffisamment motivée, et, quatrièmement, que le contrôle de la décision d'adopter pareille mesure avait été insuffisant. Il soutenait que la mesure litigieuse aurait pu porter atteinte à sa vie privée, en particulier à sa possibilité d'avoir des contacts avec sa fille. Invoquant l'absence de limitation dans le temps de la mesure litigieuse et la manière dont celle-ci lui avait été notifiée (par la section anticriminalité du commissariat de police local), il ajoutait que l'avertissement avait gravement nui à sa réputation en tant qu'individu et en tant qu'avocat.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 5 janvier 2012.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Marko **Bošnjak** (Slovénie), *président*,  
Krzysztof **Wojtyczek** (Pologne),  
Alena **Poláčková** (Slovaquie),  
Ivana **Jelić** (Monténégro),  
Gilberto **Felici** (Saint-Marin),  
Erik **Wennerström** (Suède),  
Raffaele **Sabato** (Italie),

ainsi que de Renata **Degener**, *greffière de section*.

## Décision de la Cour

### Article 8

La Cour rappelle que dans les affaires soulevant des questions de violences domestiques, les États sont tenus par l'obligation, découlant des articles 2, 3 et 8 de la Convention, de prendre des mesures visant à protéger les victimes, avérées ou potentielles, contre des risques réels et immédiats pour leur vie et contre des dommages physiques et psychologiques. Les autorités devaient, pour déterminer les mesures devant être prises, procéder à une mise en balance minutieuse des droits concurrents en jeu - tout en veillant à ce que la police exerce ses pouvoirs d'une manière qui respecte pleinement les voies légales. La Cour observe que l'Italie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la « Convention d'Istanbul »), et que l'un des buts de l'avertissement de la police était le respect des obligations incombant à l'État à cet égard.

La Cour admet que l'avertissement de la police avait une base en droit national, à savoir l'article 8 du décret-loi n° 11/2009, qui vise à lutter contre les violences sexuelles et le harcèlement. La Cour juge ce texte suffisamment clair pour éviter l'arbitraire. Il n'est pas nécessaire pour émettre un avertissement de disposer de preuves concluantes de la commission d'une infraction ; des raisons sérieuses de penser qu'un individu s'est rendu coupable d'un comportement prohibé par l'article 612-bis du code pénal et pourrait s'en rendre à nouveau coupable à l'avenir suffisent. De plus, la police devant indiquer dans le procès-verbal accompagnant l'avertissement des motifs factuels et juridiques propres à justifier la mesure, la Cour estime que les juridictions administratives compétentes avaient le pouvoir d'exercer un contrôle juridictionnel suffisant concernant les motifs en question.

Toutefois, la Cour juge problématique que le cadre juridique national de l'époque n'ait prévu ni une limitation dans le temps de la mesure, ni le droit d'obtenir un réexamen ou une révocation de la mesure dans l'hypothèse où celle-ci ne serait plus justifiée. L'article 53 § 2 de la Convention d'Istanbul dispose que les ordonnances d'injonction ou de protection prises en cas de violences domestiques sont « prononcées pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation ». Néanmoins, ce seul facteur ne peut mener à la conclusion que l'ingérence en question n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention.

En même temps, la Cour estime qu'un contrôle strict s'imposait en l'espèce. Premièrement, l'avertissement de la police ouvrait la possibilité de poursuites pénales pour harcèlement même en l'absence de plainte pénale et prévoyait l'application automatique d'une circonstance aggravante en cas de condamnation. Deuxièmement, les obligations imposées à M. Germano étaient libellées en termes très généraux, la mesure n'était pas limitée dans le temps et – à l'époque au moins – elle n'était pas assortie d'un droit de contrôle ou de réexamen périodique. Troisièmement, la mesure avait été adoptée sans que M. Germano ait pu exposer sa version des faits.

Sur la question de savoir si les instructions données à M. Germano étaient suffisamment précises pour lui permettre de savoir quel comportement adopter, la Cour estime qu'il ressortait clairement du texte de l'avertissement que le comportement interdit correspondait à des faits de harcèlement et, en particulier, à des actes de « menace et de harcèlement » répétés propres à causer à l'épouse de l'intéressé un état grave et persistant d'angoisse, de peur et de préoccupation pour sa sécurité personnelle.

Quant à la question de savoir si le cadre juridique applicable a permis à M. Germano d'être suffisamment associé au processus décisionnel, la Cour rappelle que l'efficacité d'une mesure préventive dépend fréquemment de la rapidité de sa mise en œuvre. En l'occurrence, la mesure visait un but relevant de l'article 53 de la Convention d'Istanbul relatif aux ordonnances d'injonction ou de protection dans le contexte de violences domestiques, qui prévoit que de telles mesures peuvent, si nécessaire, être émises *ex parte* et avec effet immédiat mais temporaire. La Cour admet qu'en cas d'urgence, l'autorité de police peut décider de ne pas entendre la personne concernée. Toutefois, du fait de cette décision, M. Germano n'a pas eu la possibilité de se défendre et aucune justification n'a été fournie à cet égard. Étant donné que la police a pris les dépositions de dix-sept personnes, la Cour ne voit pas pourquoi les autorités internes n'auraient pas pu entendre M. Germano également.

La Cour relève que le procès-verbal accompagnant l'avertissement était insuffisamment motivé et que les faits étaient libellés en des termes extrêmement généraux. Le raisonnement prenait comme hypothèse de départ les faits tels qu'allégués par l'épouse du requérant et il était indiqué que ces faits étaient avérés, mais il n'était ni précisé que des investigations avaient été menées ni expliqué en quoi les résultats de ces investigations confirmaient l'hypothèse initiale. De même, la description d'un comportement caractérisé par une « attitude potentiellement menaçante » était très vague. De plus, il n'était pas mentionné que la plupart des témoins n'avaient pas corroboré la version des faits donnée par l'épouse de M. Germano. Il était fait mention dans le procès-verbal de certains « documents additionnels » mais il n'était pas précisé de quels documents il s'agissait, ni de quelle manière ces documents corroboraient les allégations de l'épouse de M. Germano. En conséquence, le procès-verbal n'apportait aucun éclaircissement sur la manière dont les éléments de preuve recueillis dans le cadre des enquêtes avaient été appréciés.

La Cour rappelle que, l'avertissement ayant été émis uniquement sur la base des arguments et éléments de preuve présentés par l'épouse du requérant, les autorités étaient tenues de procéder à une appréciation « autonome » et « proactive » du risque ; une décision sur les mesures devant être adoptées doit prendre en considération tous les éléments à la disposition des autorités. Il semble toutefois qu'aucune évaluation indépendante n'ait été effectuée.

La Cour estime qu'en l'espèce, un contrôle juridictionnel approfondi était d'autant plus nécessaire que la police locale n'avait pas fourni de motifs pertinents et suffisants propres à justifier la mesure adoptée. Or, le Conseil d'État s'est borné à dire que l'avertissement était légitime au regard de la décision prise par la police locale, sans procéder à un examen des éléments de preuve disponibles. La Cour ne peut conclure qu'il s'agissait d'un « contrôle suffisant » au sens de sa jurisprudence. En particulier, il ressort de l'arrêt que le Conseil d'État n'a pas examiné l'aspect essentiel de l'affaire, c'est-à-dire la question de savoir si la police locale avait été en mesure de démontrer l'existence de faits précis propres à justifier le constat que M. Germano représentait un danger pour son épouse.

La Cour conclut que les autorités judiciaires n'ont pas mené un contrôle juridictionnel suffisant du fondement factuel et de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure. Elle constate que M. Germano a été exclu dans une large mesure du processus décisionnel sans qu'il soit établi que pareille exclusion était rendue nécessaire par l'urgence de la situation, que les autorités internes ont manqué à leur obligation de fournir des motifs pertinents et suffisants propres à justifier la mesure et que, compte tenu du contrôle mené par le Conseil d'État, les garanties que celui-ci a pu offrir au requérant étaient limitées. En résumé, les autorités internes n'ont pas offert à M. Germano la protection juridique adéquate contre les abus à laquelle il avait droit. L'ingérence dans l'exercice par

le requérant de son droit au respect de la vie privée et familiale ne pouvait donc passer pour « nécessaire dans une société démocratique ». Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

### Autres articles

La Cour n'estime pas nécessaire d'examiner séparément les griefs formulés sur le terrain de l'article 6 § 1.

### Opinion séparée

Le juge Sabato a exprimé une opinion concordante dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

### Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que l'Italie doit verser au requérant 9 600 euros (EUR) pour dommage moral.

*L'arrêt n'existe qu'en anglais.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

### Contacts pour la presse

[echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.**

**Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)**

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.